

**平和構築の法の支配アプローチ  
戦略的視点からの整理 -**

**篠田英朗**

**広島大学平和科学研究センター**

**A Strategic Analysis of Activities relating to “the Rule of Law  
Approach of Peace-building”**

**Hideaki SHINODA**

**Institute for Peace Science, Hiroshima University**

**SUMMARY**

This essay aims to explore the functions of what it calls “the rule of law approach of peace-building.” Following a conceptual exploration of “peace-building” in an article of this journal’s last issue, the author further discusses activities relating to “the rule of law approach of peace-building” by classifying them into four categories.

First, the essay illuminates the importance of peace agreements that are

usually intended to set up a *de fact* constitutional framework of peace processes. Then it argues that electoral assistance constitutes a crucial phase of the rule of law approach, since a post-conflict election establishes legitimacy for a peace process and a new government and also paves the way for democratic peace. Third, the essay discusses the function of law enforcement activities such as assisting or rebuilding international or local police and military personnel. The fourth category is judiciary. Various international and local war crimes tribunals as well as truth and reconciliation commissions have become indispensable factors in peace-building.

## はじめに

筆者は昨年度の『広島平和科学』において、平和構築概念の精緻化に向けた作業を行った。そこで強調したのは、戦略的視点にもとづいて、平和構築という曖昧な概念を整理することの必要性であった。これをうけて本稿では、幾つかの戦略的視点の中から、特に「法の支配」に焦点をあてて、議論を進める。そして平和構築の「法の支配アプローチ」と呼ぶべき戦略的視点の体系化を試みる<sup>1</sup>。

武力紛争が人と人の間の支配の関係をめぐって起こるならば、永続的な平和を紛争（後）社会に構築するために、「人の支配」をこえる「法の支配」を確立することが重要になる。人間の対立関係を一定の規則にもとづいて処理する社会を構築するために、「法の支配」の確立が求められるのである。「法の支配」を平和構築の戦略的方向性として掲げるのは、それが武力紛争の発生を防ぐために有益だと考えられるからである。

このような含意を持つ平和構築における「法の支配」は、単なる実定法主義の文脈をこえて、あるいは法律の議論をこえて、理解されるべきものである。実際に平和を構築できる制度的枠組みを作り出すのでなければ、「法の支配」は、平和構築活動としての重要性を持たない。平和構築の「法の支配アプローチ」は、永続的な平和を実現するための社会的基盤を構築するための戦略である。

ではそのような戦略的視点にもとづいて検討されるべき平和構築の諸活動には、どのようなものがあるのだろうか。本稿は、多様な「法の支配」関連の諸活動を、あえて四つのカテゴリーに分けることによって、平和構築の「法の支配アプローチ」の体系的姿を描き出すことを試みる。まず第一節では、平和構築活動の基盤となる和平合意の意味について考察する。第二節では、選挙支援活動が持つ役割について焦点をあてる。第三節では、法執行機能が果たす諸活動について概観していく。第四節では、平和構築にも司法活動がありうることを示す。最後のまとめでは、これらの平和構築の「法の支配アプローチ」に関わる諸機能が持っている可能性について、総合的に検討していくことにする。

## 1. 和平合意

### 1 - 1 和平合意の位置づけ

平和構築活動における「法の支配アプローチ」の基本的な枠組みを定めるものとして重要なのは、紛争当事者間で結ばれる和平合意(peace agreements)である。地域紛争の増加とともに、冷戦終結以降に飛躍的にその数を増加させた和平合意は、今日では単に紛争停止の約束だけではなく、紛争停止後に適用される様々な原則や措置を定めている。和平合意作成は、和平の道筋と原則を設定し、平和構築活動における「法の支配アプローチ」の基盤となるものである。

包括的な政治的取り決めが紛争の終結にあたって必要だという考えは、1648年ウェストファリア条約以降の諸々の国際的な講和条約に見られるが、国内紛争の終結にあたっての和平合意にも見られる。単に力関係を反映しただけの停戦合意では、普遍的な(国民的な)国家基盤を作り出すことはできない。世界戦争防止に国際社会の全体構造の見直しが必要だと考えられたように、国内紛争の再発防止には、国家制度の全体的な見直しだと考えられるようになったのである。

国際社会における条約が表現する平和構築と、国内社会における和平合意が表現する平和構築とは、密接に結びつきあっている。ウィーン会議で確立された正統性の原理は、その後のヨーロッパ諸国の国内秩序構築の指針となり、ギリシアなどのヨーロッパ周縁国の政治体制に大国が干渉する口実となった<sup>2</sup>。また第一次世界大戦後のベルサイユ条約で導入された民族自決の原則は、第二次世界大戦後に国連憲章に明文化され、脱植民地化の過程において国際社会の一大原理として確立されていった。20世紀後半からは、国際社会が人権規範を重要視するようになり、国内紛争にかかわる和平合意の内容にも、自由主義的価値規範が大きく影響するようになった<sup>3</sup>。

また国際的アクターが紛争に直接的に関わった場合、和平合意の一方が事実上の国際社会を代表する勢力となることもある。1999年のNATO空爆後のユー

ゴスラビアのコソボ自治州をめぐる和平合意などの事例においては、国際社会が標榜する原則・価値が、地域紛争解決の指針として適用されるようになった。

和平合意が持つはずの役割を、国際社会が強制措置の形で紛争当事者に課すことによって始まる平和構築もある。あるいは紛争が軍事的な不均衡によって一方に有利な形で終結したために、和平合意が迂回されたまま、平和構築の裁量権が当事者の一方に与えられる場合もある。一方の側の全面勝利によって始まる平和構築は、和平合意という形態を持たない平和構築であり、あるいは非対称的・一方的和平合意にもとづく平和構築である。これらの変則的和平合意の事例においては、しばしば勝者と敗者、国際社会全体と孤立した政府といった非対称的な関係を持つ者の間で、一方が他方に全権を委譲する形で、将来の平和構築の基礎となる合意がなされる。あるいは敗者が消滅した後で、勝者側の様々なアクターによって、将来の平和構築の道筋を定める合意がなされる。

いずれにせよ平和構築の観点から広く解釈するならば、和平合意に将来の平和活動の原則的な枠組みを定める機能があることを強調できる。紛争当事者間の紛争停止に関する合意という狭い意味においてではなく、平和構築の方向性を定めるための合意という広い意味において、和平合意の概念は形式的にはではなく、機能的に理解することができるわけである。

## 1 - 2 和平合意の機能

平和構築の「法の支配アプローチ」の理論的観点から見れば、和平合意は、原初的な社会契約行為に相当する役割を持つものだと考えることができる。紛争の勃発は、通常の法制度に危機あるいは崩壊が訪れたことを意味する。それはいわば政府あるいは社会の解体の危険性が、顕在化した瞬間である。そのとき社会の構成員は、社会契約行為以前の自然状態に戻ると想定できる。紛争状態 = 自然状態から、再び秩序を持った社会を作り出すためには、新たな社会契約が必要になる。そこで将来の国家制度の枠組みを定める包括的な和平合意が求められることになる。

社会契約とは、社会が形成される以前の「自然状態」にある人々が、社会を

作り出すためにお互いの間に結ぶ契約のことであった。また社会契約と区別される統治契約は、人民が統治者との間に結ぶ契約である。和平合意は、社会契約と統治契約の両者にかかわる重要な文書である。和平合意の文書にしたがって始められる平和構築は、和平合意が新しい社会の構成原理を表現し、社会契約の内容を示していることについて、社会構成員の同意を得る過程だと考えることができる。それにしたがって新しい政府が作られるならば、和平合意は統治契約の基盤をも導入したことになる。

既存の政府機構を握る集団が、和平交渉に応じるということは、従来の社会制度が一度根本的な意味で再検討されなければならないという含意を必然的に持つ。調停役となる国際社会の側も、同様の認識に立って初めて和平合意開始のための交渉を促すことができるだろう。反政府勢力が単なる犯罪者集団としてのテロ組織やマフィア組織であるならば、既存の社会は危機に瀕しているとしても断固として防御されるべきだろう。和平交渉を開始すること自体が、政府の解体の可能性のあることを認識するのに等しいからである。

地域紛争における和平合意作成にあたって障害となるのは、政府側が反政府勢力に正統性を見出すことが簡単ではない点である。実際には武力紛争の深刻度が、和平への機運を生み出すことが多いだろう。またどの集団が正統性を持っているかについての認識は、国際政治情勢によって変化するものである。国際社会は限定的ながら、正統な政府として認められていない集団を法的枠組みに取り込む論理を持っている。それはたとえばジュネーヴ条約 1977 年第一追加議定書である。そこでは武力紛争に携わる民族解放勢力の構成員が、正当な戦闘員としての地位を持つことが定められた。同様に平和構築過程における和平合意の作成にあたって、非政府勢力の当事者適格性が緩やかに解釈されることは少なくない。非政府集団を和平合意締結に値する紛争当事者として認定することは、それ自体が平和構築の枠組みを策定する作業に直結している。

しかし一方の紛争当事者を、和平合意の当事者適格性を持たない集団とみなすことによって進められる平和構築の方向性もまたありうる。相手の当事者適格性を認めない場合、紛争は軍事力によってその方向性が決せられることになる。米国が関与する非対称戦争のような場合、国際的権威を持った側の一方的

な勝利によって紛争が終結する。そうなると平和構築は勝者の手に委ねられ、和平合意の過程が省略されることになる。

現代地域紛争の解決の際に締結される和平合意において特徴的なのは、多くの場合、自由民主主義的価値規範が指針とされていることである。もちろんその度合いには程度の差があり、個々の紛争の背景や、合意締結時の状況に左右される。しかし和平合意の締結に向けて努力する交渉者が、参照すべき基準として認識している国家制度は、ほとんどの場合には自由民主主義的なものである。そこには戦略的な意味がある。第一に、正統性の問題がある。第二に、紛争解決の方法論としての問題がある。

第一に、正統性の問題が平和構築にとって重要なのは、国家制度を安定的なものにするために、正統性の感覚を、利益共有者（紛争当事者およびその支援者だけではなく、紛争地域に住む人々）に広く行き渡らせることが大切だからである。現在の国際社会において高い正統性を持つ制度的枠組みは、自由民主主義的価値規範にしたがって形成されている。つまり民意を反映し、人権を守る制度が、国連などの国際組織や大多数の国家が正統性を見出す制度となっている。したがってその正統性の感覚にそった国家制度は、少なくとも原則的には、国際社会からの支援を最大限に引き出すことが可能な制度であり、平和構築に有益な制度だということになる。

第二の紛争解決の方法論的な視点からも、現在の平和構築理論においては、自由民主主義的な国家制度が求められている。確かに自由主義・民主主義の手続きを無視し、武装勢力間だけの合意のみで新しい国家制度を定めるという方法もあるだろう。しかしそれは極めて静的な図式にもとづいた紛争解決のシナリオである。民主主義的制度は、武力紛争に直接かかわらず、むしろその被害者でしかなかった人々を国家制度の枠組みの中に位置づける意味を持つ。「国民」と呼ばれることになる一般の人々は、共通の制度的枠組みを象徴する。新しい国家制度の統一性を保証するのは、敵対集団間の勢力均衡ではなく、単一の国民の存在である。

また人権規範を織り込むことは、平和構築過程において和平合意が暫定的憲法典として機能することを促す。もちろんこれは社会契約に比するものとして

位置づけられる和平合意の役割を、さらに具体的に表現した言い方である。武力紛争は、通常の法の支配の秩序が壊れた状態である。そこから平和を構築していくためには、法の支配を樹立する際の原則を示す憲法的規範が必要となる。通常の憲法典で定められている人権などの国家制度の根本原則を明記することは、和平合意が暫定憲法として機能するための条件を整えることにつながる。安定した国内社会において憲法典が果たしている役割を和平合意が果たすように、両者の原則的な類似性を確保することは、平和構築の法の支配アプローチにとって、決定的に重要である。

### 1 - 3 和平合意のジレンマ

さてここまで和平合意が持つ意味の変化と、その理論的位置づけについて見てきた。これによって今日の和平合意が、平和構築の法の支配アプローチの出発点として、重要な役割を持っていることを指摘できるようになった。ただし和平合意の重要性は、和平合意策定が平和構築活動を成功させるために必要かつ十分な条件であることを意味しない。場合によっては和平合意を回避すべきときもあるかもしれない、あるいは和平合意がむしろ平和の実現を阻害する要因となることもあるかもしれない。

和平合意は、紛争を停止させるための妥協と努力を要請する。しかしそのために和平合意が非現実的な文書になるとすれば、平和構築にとってはむしろ問題である。たとえば平和維持活動の早期撤退のために選挙を早期に実施する予定を組み込んだ和平合意は、現地の実情を無視した危ういものであろう。またひとたび和平合意が作成されたならば、国際社会が追加的努力を惜しまず全力でその実施に向けて支援していくことが重要になる。

この点は、誰が和平交渉の仲介者になるべきか、という問いとも関係してくる。たとえばどのような場合でも一律に国連が仲介者になるのが望ましいかといえ、そうではないだろう。状況に応じて適切な者が仲介者になるべきである。なぜなら紛争の終結に関心を持ち、なおかつ努力を払う準備のある者でなければ、無責任に和平合意作成に関わるべきではないからである。国連は、必



要に応じて訴える強制的手段を持っていない。紛争当事者間の信頼を勝ち取っても、その信頼に応えるために行動するだけの実力が十分ではないのである。

紛争解決理論の分野では、地域紛争に関する「成熟(ripeness)理論」がある。紛争には解決に向けて機が熟しているときと、そうでないときとがあり、紛争解決を模索する外部交渉者にとって重要なのは、紛争当事者が紛争終結に導かれるタイミングを捉えることだ<sup>4</sup>というのである。和平合意の妥結がタイミングによって決まるとする見方によれば、熟していない時期での和平交渉は、無益だということになる。成熟していない時期になされた和平合意には現実的な基盤がなく、紛争当事者は、合意による停戦を利用して自らの立場を有利にしようとしているだけかもしれない。

紛争における軍事的進展が、和平合意成立の基盤を作るときがある。たとえば特定の集団や、場合によっては特定の人物が和平交渉開始・締結・実行の障害になっているときには、その集団・人物の除去が、和平の可能性を高める。そのため信頼できない相手が存在する限り、和平交渉を始めるべきではないとの考え方も生まれてくる。和平合意を回避して軍事的勝利を目指す方向性は、紛争拡大の危険性を内包しており、平和構築を導く方法としては、望ましくない。しかし和平に関心を抱かない者が存在するとき、軍事的勝利だけが現実的な唯一の戦略となる状況があることも確かだろう。和平合意をどの時点でどのように模索するかという問題は、個別的な状況で総合的に判断されなければならない。また和平合意が最後まで回避された場合でも、平和構築の原則を定める機会が、戦争終了後に何らかの形で持たなければならないことも、指摘しておくべきだろう。

## 2．選挙支援活動

### 2 - 1 選挙支援の位置づけ

平和構築における「法の支配アプローチ」の比較的初期の段階において、重

要な役割を果たすのが、選挙の実施であり、その支援活動である。平和構築の「法の支配アプローチ」が目指すのは、統一的な法体系によって平和を実現することだが、そのためには国内的にも国際的にも正統性を認められる国家機構を設立することが不可欠である。正当に法創造を行うだけでなく、国際的に正当だと認められている規範を権威的に適用できる公的機関が、法の支配を現実に運用するために必要だからである。そこで今日の国際社会が用いる方法が、国民的規模で行われる選挙である。選挙には正当な国家機能を創設するという役割と、紛争によって疑わしくなった統一的国民の存在を再確認するという役割があるからである。

国際的選挙支援は、20世紀に民族自決権の保障あるいは脱植民地化の流れの中で断続的に行われてきた。しかし国内選挙に対する国際支援は、冷戦終結とともに活発になったのであり、平和構築の文脈で選挙支援が位置づけられるようになったのも、最近である。

1989年にはナミビアで制憲議会選挙が行われ、平和維持活動の枠組みの中で8,000人の構成員を擁する大規模な選挙支援が行われた。このナミビアの選挙において、平和構築活動と「自由で公正な」選挙による国家構築の試みが大規模な国際支援によって結び付けられる道筋がついた<sup>5</sup>。1993年の国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）によるカンボジア総選挙の例のように、関与の質的度合いも変化して国連そのものが選挙を組織する場合も出てきた<sup>6</sup>。ただし1990年代後半には、平和維持活動と結びついた選挙に対する国際支援は、減少傾向に入る。平和構築としての選挙自体も、1992年にアンゴラにおいて大きな失敗を見せた。しかし冷戦中の状況と比較してみれば、依然として現在でも選挙支援活動が充実していることは確かである。

国連では当初、人権センターが主に選挙支援にあたった。しかし1992年にブトロス・ガリ事務総長は、政治局機関として選挙支援ユニット(Electoral Assistance Unit)を設立した<sup>7</sup>。1992年にガリが公表した『平和への課題』は、「平和構築」の説明にあたって、民主主義の役割を強調し、選挙支援の位置づけを行った。ガリは「選挙監視」を、「平和構築」の一活動と位置づけた。そして「欠陥のある国家機構・能力の変換への支援と新しい民主的制度の強化への支援」

は、国連が技術的援助を与えるべき新しい領域だとした<sup>8</sup>。ガリ事務総長は1994年に選挙支援ユニットを「選挙支援部(Electoral Assistance Division)」と改称するとともに、それまでの政治局から平和維持活動局に移転させた<sup>9</sup>。しかし平和維持活動全般の低調と重なって、選挙支援部は、1995年に再び政治局に戻された<sup>10</sup>。

国連による大規模な選挙支援の数が低下して、むしろ重要性を増したのが地域的国際機構による選挙支援である。米州においては1980年代に大きな民主化のうねりが訪れたが、それを受けて1991年に米州機構(OAS)は「民主主義促進ユニット(Unit for the Promotion of Democracy)」を設立し、継続して選挙監視などの活動を行っている。ヨーロッパでは、カウンスル・オブ・ヨーロッパが冷戦終結後に選挙支援を始めた。OSCEは、1991年に「自由選挙事務所(Office for Free Elections)」を設立して、情報収集や関係政府・団体の接触、会合の場を提供し始めた。同事務所は翌年に「民主的制度と人権事務所」(Office for Democratic Institutions and Human Rights: ODIHR)に改組され、OSCEの種々の選挙支援の調整にあたっている。

## 2 - 2 選挙支援の機能

理論的な観点から選挙を考えれば、まず和平過程自体に正統性を与える機能が、重要である。また選挙は、正当な公的権力の担い手を選出する役割を果たす。そして民主主義がもたらす効果が期待されることもある。

今日の国内紛争は、和平合意を持って一応の終結ないしは紛争停止状態がもたらされることが多い<sup>11</sup>。しかし和平合意は、武力紛争に携わる当事者同士が、お互いの利益を考慮しあいながら定めたものにすぎない。果たして民衆の大部分が和平過程を承認するのかどうかは、国政選挙への人々の参加によって、確かめられると考えるべきだろう。和平合意が結ばれる段階において不在であった人々は、選挙によって平和構築の過程に参加する。選挙民資格を持つ人々の多くが登録しない、あるいは登録できないときや、投票段階で著しく少ない数の選挙民しか参加しないときなどにも、和平合意の正統性に疑問が投げかけられるだろう。

選挙には、代表者を選出して公的機関を設立する役割もある。紛争後地域において何よりも重要なのは、信頼できる平和構築の担い手としての正当な国内政府を作り出すことである。「自由で公正な」選挙は、「合法的支配」の正統性を、新しい公的権力に与える。

さらに、選挙を通じた民主主義の実現にこそ、選挙の価値があると考えられる見方もある。重要なのは、選挙の基準を満たした国家が、民主主義を媒介にした一種の「価値の共同体」に加入できる点だろう。「価値の共同体」では「良い統治」の基礎である民主主義を共有しているという認識から、諸国家が価値を媒介にした友好関係を構築する。「価値の共同体」は、NATOを典型例とする同盟関係を保つ「デモクラティック・ピース」の領域である。

さらに選挙がもたらす民主主義的政治文化が、非暴力の文化を育てるとの期待もある<sup>12</sup>。こうした認識からは、紛争後もしくは体制変換後の「和解」を実現する制度的手段の一環として、選挙が位置づけられることになる。たとえばガリは古来より民主主義には公開性、公平性ととも寛容の慣習が結び付けられてきたとした<sup>13</sup>。ある主要選挙支援NGOのハンドブックも、民主主義には様々な形態があるとしつつ、その紛争管理(conflict management)に果たす役割を強調する<sup>14</sup>。このような議論の背景にあるのは、選挙の実施それ自体が平和をもたらすのではなく、選挙を通じた「多元主義、寛容、包括性、交渉、そして妥協といった基本的な民主的諸価値」が、「紛争の永続的解決を構築する鍵」になるという考えである<sup>15</sup>。

## 2 - 3 選挙のジレンマ

選挙は平和活動の撤退シナリオを描く際に不可欠である。なぜなら選挙で信頼できる現地政府が確立されたとき、国際平和活動は表舞台から退き、脇役に徹することができるようになるからである。選挙によって国家制度の主体が定められたならば、後は現地の人々が合意された諸原則の範囲内で実務的に新しい国家を運営していけば良いはずだからである。

しかし選挙に主眼を置いた撤退のシナリオは、しばしば拙速な選挙日程に平

和活動が縛られてしまう危険性を生み出す。また国際社会が有効な予防策をとろうとはしなかったために、選挙後に政情不安が起こることもある。選挙日程の作成にあたっては、現地の実情を十分に考慮することが必要であり、また選挙によってもたらされうる情勢の変化に対応するための環境を整えておくことも大切である。それに加えて現地平和活動組織の責任者や国連安保理が、事態の変化に対応し、選挙の実施時期や形態を柔軟に考えていくことも重要だろう。

紛争後に結ばれた和平合意にしたがって選挙が行われる場合、紛争責任者、あるいは戦争犯罪人である者に被選挙権を与えて良いかという問題が生まれる。もし紛争当事者に被選挙権を許さないとするれば、紛争当事者が和平合意に応じ、遵守する動機を減らすことになる。また武装勢力を排除したまま選挙を行えば、まず選挙の実施そのものが、そして新しい政権が、武装した紛争当事者に脅かされてしまう危険性が生まれる。しかしもし紛争当事者にも被選挙権を認めるならば、紛争開始、あるいは紛争中の戦争犯罪に責任を持つような軍事指導者が権力を握ることや、議員特権を得たりすることを防げなくなってしまう。

さらに選挙が内包する危険として、選挙による権力の配分が、いわゆる多数者の専制をもたらすかもしれないことも指摘できるだろう。たとえば民族分布に応じて内戦が起こった社会では、選挙によってだけで多数者の少数者に対する圧制を防ぐことはできない。

選挙の実施にあたっては、被選挙人だけではなく、選挙人の確定にも困難がつきまとう。その大きな原因は、しばしば紛争が大量の難民と国内避難民を生み出すことにある。選挙民登録は、紛争当事国の国土・人口が広がれば広がるほど、難しくなっていく。

選挙支援には、高度に技術的な能力が必要である。だが紛争後に行われる選挙には多数の国際選挙要員が加わるため、従事する者たちの能力格差が問題視される。現地職員を監視する態度を保ちながら、同時に育成していくことは、容易な仕事ではない。

選挙の平和構築効果を高めるためには、選挙管理委員会などの関連機関を、なるべく紛争当事者の影響から離れた中立的な第三者に委ねることが望ましい。国際社会が派遣する要員が、常に完全に政治的中立性を保っているとは限らな

いことも指摘できる。紛争当事者の一方に政治的に関与する国から、選挙要員が派遣される場合もあるだろう。同じ国からの要員であっても、政治的立場の違いが選挙支援への態度に反映される場合もある。

政治的偏向が特に平和構築の文脈で問題になるのは、紛争後社会における選挙が理想的な「自由で公正な選挙」になることは、まずほとんどありえないからである<sup>16</sup>。重要となるのは、少なくとも平和構築活動の正統性を維持するために目標とすべき最低限の基準を、国際要員と現地職員の双方が明確に理解することであろう。その上で選挙にあたっての不備の指摘を、将来への検討課題として受け入れていく体制を整えることが、求められる。国際社会の選挙支援団体が相互にお互いの活動を検証しあい、平和構築の正統性を高めつつ、長期的な平和構築の戦略的視点を常に念頭に置いて、一つ一つの選挙を長い平和構築の一段階として捉えていかなければならない。

### 3．法執行活動

#### 3 - 1 法執行の位置づけ

和平合意によって枠組みが設定され、選挙によって権威付けられる平和構築としての法の支配の確立が成功するかどうかは、どれだけ定められた原則・規則が遵守されるかに委ねられる。違反者が平和構築を破綻させないようにするための措置が、責任ある平和構築活動において実施される。永続的な平和の樹立を目指す平和構築活動において、法執行(law enforcement)部門の充実が、決定的な意味を持つことになる。

法執行とは、公的権威の強制力を背景にして、社会における法の遵守を確保するための活動を指す。社会を法秩序の攪乱要素から守り、法規範からの逸脱者が現れたときには、法の名においてその者を法的裁きの下に連れ出すことが、法執行権力が行うことである。通常の状態において法執行を担当しているのは、警察権力である。

従来は、法執行権力は主権国家の専管事項であると考えられたため、法執行部門に踏み込んだ国際社会の行動は、最近になるまで極めて稀であった。しかし冷戦の終焉は、国際社会の一元化をもたらし、国際社会全体の権威を反映した場合の介入を容認していく傾向をもたらした。

紛争当事者の合意にもとづいてなされた停戦を監視するという限定的な業務にだけ携わっていたのが「第一世代」平和維持活動だとすれば、冷戦終結後には、より多角的な活動分野に関わる「第二世代」平和維持活動が生まれた。第二世代平和維持活動の先駆けとも言えるナミビアでの平和維持活動(UNTAG)は、文民警察部門を創設し、現地で治安維持にあたる権力機構(南アフリカ)の法執行業務を監視する役割を担った。カンボジアのUNTACでも、文民警察官がカンボジア全土に展開して、現地政府の治安維持活動を監視した。さらには人権部門が平和活動の枠組みの中で初めて創設され、人権侵害の監視や人権擁護促進にあたった。ヨーロッパの地域機構が深く関わるボスニア＝ヘルツェゴビナやコソボでの平和維持活動では、さらに軍事部門と文民警察部門の機能は拡大した。平和維持活動組織からは区別されるが、OSCEは旧ユーゴスラビア諸国をはじめとする地域に警察学校を作り、人権教育などを含めて法の支配を遵守する現地警察官を養成している。ドイツはアフガニスタンでも現地警察の育成にあたっている。

だが国際社会による紛争後社会での法執行活動には、どの程度まで介入を容認するのかという政治的な問いだけでなく、どのような法を執行するのかという法理論的な問いも関わってくる。第一に、平和構築に関連する国際法規範の多くは慣習国際法になっていると考えられるので、その範囲において国際法が適用される。第二に、既存の国家機構が残存しているのであれば、国内法が適用されなければならない。平和構築は法規範を確立するために行われるのであり、既存の国内法規範を侵害するためではない。第三に、平和構築に固有の法として遵守が求められるのが、和平合意で定められた原則・規則である。

平和活動において特に重要な意味を持つ国際法規範は、国際人道法と国際人権法である。国際人道法は武力紛争に適用される法であり、戦争中に行われた戦争犯罪を犯罪として認定するために用いられる。次章において見るように、

紛争中に起こった戦争犯罪をどのように取り扱うかは、平和構築活動における一つの重要な課題である。国際人権法は、さらに広い範囲で準拠すべき法規範を、平和活動に与える。人権法の遵守は、法執行部門に関わる平和構築には、特に重要である。なぜなら公権力を濫用して人権侵害を行うのは、多くの場合法執行部門に携わる者だからである。

国内法規範も、法執行を行うための基盤となる。紛争前の状態からの法秩序の一貫性を保とうとする場合、平和構築活動を通じて国内法規範を適用することがありうる。紛争が法規範の逸脱者によって開始されたため、その逸脱者を合法的な紛争当事者としてではなく、むしろ法秩序を攪乱した犯罪者として取り扱うという立場から、平和構築を行う場合がそれにあたる。

第三に、多くの平和活動は、和平合意や国連安保理決議などによって課せられた個別の規則を持つ。すでに見たように和平合意は、人権などの確立された国際法規範を明確化するだけでなく、新しい国家制度の仕組みなど、準憲法的な原則を含みこむことが多い。また武装解除の方法なども定めているかもしれない。

安保理決議は、国際法にその権威の基盤を持っているが、具体的な内容に関して言えば、それぞれの紛争（後）社会の状況に対応した個別的な規則を定めるものでもある。ただしほとんどの場合、実際の決議文は、政治的配慮から曖昧な表現が使われる。そこで具体的な規則は、安保理で定められた任務にしたがって、平和活動主体と受け入れ政府との間の覚書で定められることになる。特に平和活動要員の権利義務に関しては、地位協定という形で、受入国政府との間で規則化される<sup>17</sup>。

これらの諸々の法を執行する活動においては、第一に、武力紛争の停止状態を継続させるための努力が、何よりも優先されるだろう。第二に、より一般的で非組織的な平和攪乱要素にも対応し、治安維持機能を発揮できるように準備がなされなければならない。第三に、平和活動要員のうち特に文民警察官は、人権規範を遵守させるための活動に携わることも期待される。第四に、国際平和活動要員にとってこれらの直接的な法執行活動に加えて重要なのは、現地社会の法執行機関を充実させることである。そして将来の新しい国家制度の中で、



法執行部門が適切かつ円滑に機能していくための準備作業を行うことである。第五に、平和構築各部門の間、そして人道援助機関などの他の分野での活動組織との連携を確保するためにも、法執行部門は機能することが期待される<sup>18</sup>。

### 3 - 2 法執行の機能

国内社会で法執行を担当するのは、警察権力であり、この事情は平和構築においても基本的には変わらない。そこで複合的になった平和活動では、各国が警察官を、国際文民警察官として送りこむことが一般化している。

国際文民警察官はこれまで、大きく分けて二つの立場をとってきた。一つは現地警察を監視する立場であり、もう一つは新国民警察の創立にあたって訓練を施す立場である。多くの平和活動ミッションは、この二つのどちらかに力点を置くものとして認識される。つまり前者は、既存の警察組織の継続性を前提にして、平和構築を進める。後者は、和平プロセス開始以前の旧警察を新国民警察に統合解体する<sup>19</sup>。

当初、国連平和維持局(DPKO)は文民警察を担当する部署を持っておらず、現地警察を訓練するという文民警察に与えられた職務を指導することができなかった。そこで早くからこの分野で指導的役割を演じることになったのが、アメリカ政府である<sup>20</sup>。2000年になるとアメリカのクリントン政権はPDD-71(Presidential Decision Directive 71)を出し、平和活動における文民警察の機能を向上させるための措置をとるよう、国務省、司法省、国防総省に命じた。しかし政権交代によってPDD-71は失効した。アメリカの多くの専門家は、PDD-71の内容の意義は失われておらず、2001年9月11日のテロ以降、その意義は減少するどころかむしろますます高まっていると論じている<sup>21</sup>。またイラク戦争後の治安維持に関して、平和構築の文脈での警察機能の充実が求められることは言うまでもない。しかし皮肉なことに、イラクの占領統治を目指して戦争を起こした現在のブッシュ政権は、文民警察の充実などの平和活動関連の政策全般に、関心を持っていない。

紛争（後）地帯で活動するという特性から、軍事部門が法執行機能を側面か

ら支援することは、国際平和活動においては珍しくない。ただし平和構築活動における軍事部門の法執行機能は、戦争行為に類する明白な軍事力の行使だけに限られない。特に平和維持活動の枠組みの中で行われる法執行行為には、武力行使を必ずしも必要としない形で軍事要員が参加することがある。軍事要員は、本来は文民警察官が果たすべきであるが、軽武装なので不適切だと思われる業務を、肩代わりする可能性を持つ。たとえば難民帰還にあたっての治安維持を文民警察官が担当すべきだとしても、武力紛争の危険性が高まった場合には、軍事部門が警備にあたることも考えられる。

軍事部門は、しかし単に文民警察が果たすべき役割をより大きな強制力を伴って行うことだけを期待されているわけではない。平和維持活動において軍事部門は、停戦監視などに責任を持つ。和平合意が模索する法的秩序において、停戦に関する規則は根本的な意味を持つ。その規則の重大な違反は、平和構築活動が支柱とする法の支配に対する重大な挑戦であり、紛争（後）地帯での法の支配確立を目指す国際社会が深刻に受け止めるべき行為である。

軍事部門の活動が平和構築における法の支配確立において果たすべきさらなる重要な役割は、現地政府の軍隊の整備である。そこで統一軍創設の条件になる旧武装勢力の非武装化・動員解除・社会統合(DDR)の過程が検証されなければならない。統一軍の参加は、旧武装勢力の非武装化と動員解除の結果として可能になる社会統合政策の一環として、位置づけられなければならない。国際軍事要員は、この検証過程で決定的な役割を果たすことが期待される。

なぜ平和構築の「法の支配アプローチ」において、軍隊の整備が要請されるのだろうか。第一に、統一的国民軍の創設が、法的秩序が崩壊した内戦状態に終止符を打つために必要不可欠だからである。複数の武装勢力が存立している限り、法の支配の確立は困難を極める。第二に、軍隊組織の徹底した中立化と職業化が、平和構築の鍵だからである。しばしば軍隊組織自体が、政府が紛争当事者の一つでしかないような紛争社会では、武力対立を助長する勢力となる。それを防ぐためには、軍隊組織の性質を変えていかなければならない。第三に、脆弱な紛争（後）社会において、新たな危機をもたらす武装勢力からの挑戦から、正統性を持つ法秩序を守る実力を持った組織を養うことが重要だからであ

る。新国民軍は、自己節制という消極的な意味においても、対外防御という積極的な意味においても、法の支配確立において決定的な意味を持つのである。

文民警察と軍事部門の中間に位置づけられるのが、憲兵（武装警察官・gendarmérie）であろう。たとえば憲兵制度を持たないアメリカが、文民警察官の最大の派遣国であると同時に、時に軍事行動のために大規模な軍隊を派遣する傾向を持つものに対して、フランスなどの憲兵制度を持つ国は（イタリアではCarabinieri、スペインではGuardia Civil）、1990年代初めから積極的に憲兵を平和活動の警察部門に送り込んできた<sup>22</sup>。ボスニアとコソボでは、多国籍特別部隊（Multilateral Special Units: MSU）が、武装治安維持部隊として活動した。

紛争（後）社会で治安維持を行うには、通常の間文民警察官では力不足の場面が多いだろう。とはいえ大規模な部隊の派遣は、戦争行為とは異なる要素による治安レベルの低下に対応するためには、不適切である。そこで警察行為を主任務としながらも、強硬手段に訴える能力を持つ要員の必要性が高まることになる。

### 5 - 3 法執行のジレンマ

法執行活動を行っていくにあたって大きな問題となるのが、適用すべき法の問題である。すでに国際法、国内法、そして和平合意の全てが、平和構築に関連する法の支配の要素となることを確認した。しかし平和構築の現場で、いつも円滑に適切な法が適用されるわけではない。

国際法規範は、現実には一般的規範として平和構築活動の指針となり、法の支配の文化の基盤となる。しかし法執行活動にあたって強制的に適用できる具体的な規則となると、実は必ずしも数が多くなく、また同一の規定が世界のあらゆる地域で同じように適用されるわけでもない。したがって多くの場合、国連安保理決議の権威による埋め合わせが必要になる。だが安保理決議は、たとえば国際法上の法創造機能を持っているとしても、国際社会がとるべき具体的な措置を示すことを目的としており、体系的な法規範を提供するものではない。

国内法規範に関して言えば、たとえば紛争によって法秩序が崩れてしまったと

しても、それ以前に存在していたはずの国内法体系を参照して法執行を行うことができるようにも思われる。ところが政府権力が紛争の一当事者でしかないような内戦状況の場合、既存の国内法体系をそのまま適用することは、紛争当事者をほぼ平等に取り扱おうとするタイプの平和構築には、あまり適切ではない。問題になるのは、平和構築の目的にてらして必要な法規範が、国内法体系の中で欠落している場合だろう。国内法体系をいたずらに無視することは、平和構築要員がなすべきことではない。しかしもし平和構築が既存の法体系を承認すること以上の作業をしないのであれば、その存在価値は低下する。緊急に展開することの多い平和活動の要員には、国内法体系に精通してから活動を始める余裕がないという事情もある。

国際法・国内法レベルでの欠陥を補うために設定されるのが、和平合意であるとも言える。和平合意において新憲法制定への道筋を定めることは、長期的な平和構築に備えて国内法基盤を整えるために有益な作業だと言えるだろう。また平和活動に携わる諸機構の関係を定めておくことも大切である<sup>23</sup>。法執行活動の観点からすれば、世界の全ての地域に適用できる普遍的な刑法規則を用意することは難しいとしても、包括的な権限を与えられた平和活動が行われる場合には、一般的に適用できる刑法規則を明確化すべきだと言える<sup>24</sup>。問題が発生するたびに新たな安保理決議を求めるのは、現実的ではない。法的ギャップの整備は、単なる抽象的議論の域にとどまる問題ではないのである。

法執行活動は、小規模な平和構築活動の場合、数人単位で行われることもある。しかし大規模平和活動が展開される場合、数百人あるいは千人以上の文民警察官が派遣される。それだけの数の要員派遣となると、国際平和活動や地域の事情に精通した専門家だけをそろえることは、不可能に近い。そこで要員の資質が、構造的な問題になる。大規模派遣の場合、しばしば指摘されたのは、現地語はもちろん、派遣地域の公用語についての知識も持っていなかったり、運転免許を持っていなかったりする文民警察官の存在であった。能力的な資質だけではなく、動機付けあるいは人間的な資質の面で問題のある要員が送られてきた例もあった。もっとも資質が問題になるのは、国際文民警察だけではなく、現地警察官の場合も同じである。

このような要員の資質の問題を是正するためには、第一に、国際文民警察官に関しては、派遣国政府が条件の遵守を徹底して適正な人員を派遣することが必要であり、現地警察官に関しては、採用基準の徹底化が図られなければならない<sup>25</sup>。第二に、雇用された要員には、最大限の訓練が施されなければならない<sup>26</sup>。第三に、法執行活動要員に対する何らかの監視措置がとられなければならない。国際文民警察官が十分な数だけ派遣されている場合、現地警察の監視活動は彼らの第一の職務となるだろう。しかし派遣要員の数が、現地警察官に比して十分ではない場合、平和構築の制度形成の過程で、現地に根ざした何らかの監視システムが確立されるべきだろう。国際法執行要員に対する監視については、逆に現地社会の側から国連や現地政府や派遣国政府などに訴えることができる仕組みが模索されるべきだろう。

法執行活動には様々な装備が必要となる。部隊単位で展開する軍事要員であれば、必要な装備を持参していることが当然と考えられる。しかし基本的には個人単位で本国から派遣されてくる文民警察官の場合、必要装備を備えていることは珍しい。捜査や治安維持に必要な装備は、携帯用の武器やその他の道具から車両まで多岐に渡る<sup>27</sup>。物資提供の責任を持つのは、国連本部平和維持局文民警察課だと思われるが、現地で必要な装備を十分な量だけ迅速に用意して送ることには、周到な準備と迅速な行動が必要となる。

法的仕組みが整備されており、要員の資質も高い水準で保たれているにもかかわらず、平和活動は問題なく進められるとは限らない。特に法執行活動は、政策論的な判断を迫られる分野なので、関係者の間の政策をめぐる立場の違いが顕在化するときもある。国際機関内の意思統一がなされていたとしても、現地社会の支持が欠落しているために失敗する法執行活動もある。法執行活動の全体像を見るならば、単に和平合意を履行するだけでなく、複数の法的権威を参照して活動を意識せざるをえない。また文民警察という単一の部門の活動だけにとどまらず、複数の機関にまたがった活動を要請せざるをえない。そのような性質を持つ平和構築における法執行活動において、全体的な政策の統一性を保つことが困難なのは確かだが、継続的に改善の努力をしていくべきである。

## 4 . 司法活動

### 4 - 1 司法活動の位置づけ

国内社会において法の支配は、究極的には司法部門によって保障される。非政府集団だけではなく、為政者の権力の濫用にも法的規制を加えていくためには、権力者から独立した法の解釈者が必要だからである。国際社会において政府機関から独立した司法権力は、存在していない。しかし国際社会が紛争（後）社会の諸勢力から独立した司法機関を設立することは、最近になって広まってきており、平和構築にも、司法部門の機能が取り入れられてきている。

現代地域紛争問題に関して重要な意味を持つのは、個人を処罰対象とする戦争犯罪法廷である。戦犯法廷は、国家機構の枠組みが崩れたところで行われた武力紛争に法的規制を課すため、直接的に個人を法の適用対象として想定する。国際社会の歴史上最初の戦犯法廷の事例は、第二次世界大戦後のニュルンベルグ裁判と、東京裁判である。二つの軍事法廷において、慣習法として広く認められていた戦争法規慣例の諸規則や「侵略の罪」だけではなく、「人道に対する罪」および「平和に対する罪」という概念が取り入れられた。これらのうち平和に対する罪は、後の国際法体系では援用されることはなく、現在では事実上消え去っている。これはもちろん平和に対する罪が合法化されたからではなく、国連憲章 2 条 4 項の武力行使禁止原則の中に、侵略の罪とともに吸収されたためだろう。それに対して人道に対する罪は、国際人道法の重要規範として、今日でもその重要性をますます高めている。

しかし国際司法活動が活発化したのは、やはり冷戦が終焉して、国際社会の価値規範構造が一元化したときであった。旧ユーゴスラビアでの内戦で行われた戦争犯罪を裁くために、国連安全保障理事会が憲章 7 章の強制措置の一環として 1993 年に設立したのが、旧ユーゴスラビア国際刑事法廷(ICTY)であった<sup>28</sup>。翌 1994 年には、ルワンダで 80 万から 100 万人の犠牲者を出したと言われる大量虐殺が起こったため、やはり安保理が憲章 7 章を発動してルワンダ国際刑事法廷(International Criminal Tribunal for Rwanda: ICTR) を設立した<sup>29</sup>。

二つの特別(ad hoc)戦犯法廷は、「国際の平和と安全」の維持に主要な責任を持つ安保理が、憲章 7 章の権威に基づいて、緊急に設立したものであった。そのため当初は、その法的正統性について議論が起こった。また緊急措置としてはやもえないとしても、より望ましいのは国際条約による設立であるとして、常設的な国際刑事裁判所に関する多国間条約の必要性を訴える動きが強くなった。

安保理は決議 1315 によって、2000 年 8 月に、シエラレオネ政府と共同という形で、シエラレオネ特別法廷を設立することを決めた。だが加盟国からの十分な予算が集まらず、設立には時間がかかった。国連がシエラレオネ政府と特別法廷設立に向けた最終的な合意をかわしたのは、2002 年 1 月になってからのことであった。特別法廷は、2003 年 3 月に最初の 7 人を訴追した。なおシエラレオネでは、すでに 1996 年ロメ合意によって設立された真実和解委員会が、特別法廷と並んで機能している。

また東チモールでは、国連東チモール暫定行政機構(UNTAET)の平和維持活動の一環として、また東チモール人との協力を得ながら、「混合」法廷が 2000 年に設立され、2002 年 4 月に国連事務総長の報告書が出された時点で、101 人が起訴され、15 の判決が出され、22 人が有罪となった<sup>30</sup>。東チモールは 2002 年 5 月に独立し、UNTAETは解散した。独立後は、国連東チモール支援団(UNMISSET)が平和構築機構として設立され、東チモール政府を支援する役割を担っている。UNMISSETを設立した安保理決議 1410 は、国連事務総長特別代表の下に重大犯罪部を置き、司法活動の支援体制をとるように定めている<sup>31</sup>。UNMISSETは事務総長報告書で提示されたように、段階的に規模を縮小させながらも、現地の検察官・捜査員を支援し、必要な法律家を供給する活動を行っている<sup>32</sup>。

このような戦争犯罪を処罰する新しい国際社会の潮流を受けて、1998 年にローマで国際刑事裁判所設立条約のための国際会議が開かれた。会議はアメリカの強力な条件闘争によって、紛糾した。もともとアメリカは ICTY と ICTR の強力な推進者であった。ただ常設国際刑事裁判所に関しては、アメリカは国内の反対派を抑えるため、アメリカ人の（政治的）訴追を食い止める制度的保障を求めていた。1998 年ローマ会議で採択された国際刑事裁判所(International Criminal Court: ICC)規程は、2002 年に発効に必要な 60 カ国の批准を集め、同年

7月に正式に設立された。しかし2001年に登場したアメリカのブッシュ政権は、退陣間際に署名だけを行ったクリントン政権以上にICCに懐疑的な姿勢をとり、署名の取り消しを行っただけではなく、ICC参加国にアメリカ人を訴追しないという二国間協定を結ぶように交渉し始めた。

このような国際政治全体の動向を反映した展開を見せている戦犯法廷に対して、地味に事例を重ねているのが、真実和解委員会の総称で表現される和解を目的にした非公式の法廷の試みである。真実和解委員会は、ラテンアメリカ諸国で始まり、南アフリカで一躍有名になった制度だが、旧体制下で行われた人権抑圧政策を白日の下にさらすために、被害者と加害者に真実を告白する機会を与えることを目指している。ただし和解を最大の目的にするため、東チモールの例外を除いて、通常は法的罰則を課さない恩赦との組み合わせで行われる。

紛争中に起こった犯罪を、戦犯法廷で裁くか、真実和解委員会で処理するか、両方で扱うか、あるいは両者ともに実施しないかは、実際の平和構築の場面において個別的に問われる。東チモールやシエラレオネは、同一の平和維持組織内に、訴追機関と、和解委員会とを並置する事例となった。旧ユーゴスラビアにも真実和解委員会を設置すべきだという意見も根強いが、現在までのところ実現していない。ルワンダでも、真実和解委員会と同じ制度は設置されていない。ただしルワンダでは、「ガチャチャ」と呼ばれる村落単位の法廷が国内法によって実施され、簡略な刑事法廷として機能するように期待されている<sup>33</sup>。

#### 4 - 2 司法活動の機能

1990年代以降、新たな発展を遂げた国際司法活動は、それでは平和構築においてどのような機能を担っているのだろうか。両者の関係を探るにあたっては、そもそも平和の実現に司法活動がどのような貢献をなしうるのか、という極めて原理的な問いから始める必要がある。

筆者はすでに別の機会において、司法の平和への否定的影響を強調する態度を司法と平和の「対立的」見解と描写し、国際政治学における現実主義の見解と結びつけた<sup>34</sup>。この見解によれば、司法と平和は全く別の論理で動いており、



司法が前提としているのが国内社会の平和である以上、紛争地帯では平和の論理が優先されなければならないということになる。

このような立場には、「調和的」あるいは「条件的」立場を対比させることができる。平和と司法が調和すると考える立場によれば、両者は相反するところか、お互いがお互いの必要条件となるような不可分の関係にある。初代ICTY検察官リチャード・ゴールドストーンは、当初戦争犯罪人の逮捕を行おうとしなかったNATO軍を批判し、平和と司法を相容れないものとする見方を斥けた。「調和的」見解によれば、司法は平和を阻害するところか、むしろ真の平和を達成するための手段なのであった<sup>35</sup>。

中間的な「条件的」立場は、平和と司法は一定の条件下では調和するが、そうでなければ対立的になると考える。この立場は、安全保障理事会によって設立された個別的な戦争犯罪法廷には賛同するが、常設国際刑事裁判所には懐疑的になるというアメリカ政府の態度に表れている<sup>36</sup>。つまり国際安全保障秩序を害しないという条件の範囲内では、紛争（後）社会での国際司法活動に賛同するが、既存の国際秩序（アメリカの行動の自由）の阻害要因になるものに関しては、反対するという態度である。

このような平和と司法の関係をめぐる見解の相違は、目指すべき平和の意味内容に関わってくるとも言える。単なる武力紛争の停止だけでは真の平和は得られないとするならば、正義の実現としての司法活動は不可欠となる。しかし紛争（後）社会で高次の平和を得るには時間がかかるので、戦争犯罪者を含む紛争当事者を妥協的に取り扱うことが必要だと考えるならば、平和と司法の両立可能性に懐疑的にならざるをえないだろう。

平和構築において法の支配確立を目指す試みは、これらの見解の全てを考慮して機能するように期待されている。紛争の終結状態の継続を目指す平和構築活動において、司法活動が紛争解決の障害になるとすれば、「対立的」見解にならって、平和の要請を優先させることが求められる。しかしひとたび条件が整うならば、司法活動が安定的な平和を導き出すことが期待されるようになる。司法活動は、社会に逸脱してはならない規則があることを示し、法の支配の制度と文化を保障する。

より具体的な文脈で言えば、司法機関の存在は、紛争勢力から過激派分子を取り除くという戦略的試みの中で、有益になることもある。「司法介入」は、戦争指導者を告発し、彼らの逮捕と拘留の理由を作り出すことによって、平和構築の機能を果たす。介入が実際には被疑者を起訴しないときにおいても、起訴の可能性は理論的にはさらなる暴挙を抑止する機能を果たすと期待される。あるいはその可能性は、交渉の条件として活用されるかもしれない。たとえ政治的・軍事的な理由で逮捕をしないという判断を国際共同体が下したとしても、彼らは常に強制力に訴える選択肢を保持することになり、少なくとも政治的判断の幅を広げるはずである<sup>37</sup>。

司法活動の特徴の一つは、個人の罪悪に着目する点である。刑事法は集団的に行われた犯罪を個人の罪悪に還元する。この点に関して司法活動は、伝統的な軍事的・政治的介入と明らかな対照をなしている。人道的目的のための軍事介入は、集団的な犯罪行為に狙いを定める。もちろん介入勢力が指導的個人に関心を払わないわけではない。しかし軍事介入の主眼となるのは、誰に法的に責任があるかではなく、進行中の暴力を止めることである。司法活動は集団的罪悪を主眼としない。それはむしろ一つの犯罪行為に対してさえも政治家から下級役人にいたるまでの諸個人の責任を問う。すなわち和平合意交渉や軍事介入のように集団的人格に着目するのではなく、逮捕・拘留・処罰といった個人主義的なアプローチで平和構築に貢献しようとするのである。

これによって目指されているのは、個人的な責任の所在と程度を明確にすることであろう<sup>38</sup>。犯罪者を選び出すことによってある集団内部の邪悪な要素を取り除き、将来の政治的共同体の住民がなす判断に影響を与えようとするのである。個人責任を問うことは、暴虐行為が民族的に、あるいは運命的に見える度合いを減らすだろうと期待される。つまり悲劇を引き起こしたのは民族集団間の不可避的な敵対関係ではなく、ある特定の諸個人の邪悪な意図である、と主張する国際共同体の意思として、司法活動は機能するのである。

なお平和活動においては、現地の司法組織を強化することも、重要となる。国際支援には、物質的支援だけではなく、専門家養成のための訓練も含まれる。すでにボスニア＝ヘルツェゴビナやコソボでの平和活動では、法律家養成のた

めの訓練がなされている。ルワンダなどでも、現地裁判所の機能を強化するための措置がなされている。

#### 4 - 3 司法活動のジレンマ

司法活動は政治的領域からは一定の制度的な独立性を保障されているがゆえに、政治的な分野で平和構築にあたる要員から警戒心を持って見られるときもある。交渉の当事者が国際司法機関によって訴追されるならば、和平交渉の調停にあたる第三者は、問題はより複雑になると考えるだろう。特別戦犯法廷は、安保理によって設立された機関であり、安保理によっていつか活動を終了させられる存在である。安保理の判断は政治的な見地からなされるであろう。また安保理の権限は、アメリカをはじめとする常任理事国の意向が戦犯法廷に反映されるだろうことを意味する。また ICTY がセルビア人勢力の訴追に力を入れると同時に、民族間の不均衡が拡大しないように配慮していることなども、政治的要請によるジレンマとして指摘できるだろう。

現在は、紛争中の戦争犯罪を扱う国際司法機関が、複数存在している。ICC が常設裁判所として設立された現在も、新たな特別法廷が設立されない保証はない。アメリカは ICC への敵対姿勢を強めているので、ICC を回避して特別法廷によって、あるいは国際法廷自体を回避して自国の軍事法廷や新政権の国内法廷などを通じて、戦争犯罪問題を処理しようとするのが予測される。2003 年イラク戦争後の旧フセイン政権高官の処罰は、その端的な例となるだろう。

またこの分野でも人材の問題は存在している。司法機関には比較的少人数の要員しか必要ではないが、しかし高度な法律知識が要請されるため、実際には質の高い人員を確保するのは簡単ではない。刑事裁判を手がける場合、国内社会の刑法・刑事訴訟法に精通していると同時に、国際法の知識も持つていなければならない。ICTY や ICTR の裁判官たちは、刑法の専門家と国際法の専門家の混合である。したがって各国の推薦にもとづいて裁判官が選ばれたとしても、異なる専門を持つ者の中で意思統一をしていかなければならない困難もある。

国際裁判所に附属する検察部は、他の国連機関から派遣されてきた要員を多

く擁する。したがって異文化の背景を持つ者たちが一つの機関で働かなければならず、また国内社会で検察官として勤務したことの無い者が加わって検察行動にあたらなければならない。平和活動の観点からすれば、司法機関の要員にも必要に応じて訓練が施されなければならないだろう。

ICTY は密かにアメリカの CIA などから情報を得たりしていると言われる。平和活動としての司法活動は、決して政治的配慮から完全に分離されない。政治的領域との関係は、平和構築としての司法活動にとって常に微妙な問題であり続けるだろう。

## おわりに

本稿では、平和構築の「法の支配アプローチ」という戦略的視点にそって、現在行われている諸々の関連活動を四つのカテゴリーに分けて、体系的に説明した。そしてそれぞれのカテゴリーに応じて、諸々の問題点を検討した。

最後に述べておくべきは、第一に、ここまで見てきたことからわかるように、平和構築の「法の支配アプローチ」は単なる理論的な推論ではなく、実際の平和活動で行われている諸活動を貫いて現実に存在する方向性だということである。本稿は、関連しあう諸活動を体系的な視点からまとめあげたにすぎない。第二に、「法の支配アプローチ」は重要な平和構築の戦略であるとしても、常に一律に適用されるべき処方箋ではない。紛争（後）社会には、それぞれの固有の事情がある。一般的な原則を念頭に置きつつも、現地の情勢に応じて柔軟に適用するのでなければ、平和構築の効果はなくなるだろう。第三に、「法の支配アプローチ」は、それ自体でどれだけの効果を持つかにかかわらず、唯一の平和構築の戦略ではない。経済的・文化的領域などでの多様な平和構築活動が、並行して行われるべきである。多様な平和構築活動が、どのような資源配分にもとづいて、どのような相互関係のもとに実施されるべきかという問いは、本稿の狙いを超えるが、しかし極めて重要なものであることは言うまでもない。

- <sup>1</sup> 本稿の内容は、篠田英朗『平和構築と法の支配：国際平和活動の理論的・戦略的検討』（創文社、近刊）の第2部における議論と重なる。
- <sup>2</sup> See Henry Kissinger, *A World Restored* (New York: Grosset & Dunlap, 1964).
- <sup>3</sup> See Christine Bell, *Peace Agreements and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2000).
- <sup>4</sup> William Zartman, “Ripeness: The Hurting Stalemate and Beyond” in Paul C. Stern and Daniel Druckman (eds.), *International Conflict Resolution after the Cold War* (Committee on International Conflict Resolution, National Research Council, 2000).
- <sup>5</sup> *Report of the Secretary General (A/46/609)*, paragraphs 15-23. なお同様にして 1991 年には国連西サハラ住民投票監視団(MINURSO)が創設されたが紛争当事者であるモロッコ政府とポリサリオ戦線との間の合意が達成できず、現在まで住民投票は行われていない。
- <sup>6</sup> See *Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict and Annex 1. UNTAC Mandate*.
- <sup>7</sup> See United Nations Electoral Assistance Division, *Context and Objectives of UN Electoral Assistance*, paragraph 6.
- <sup>8</sup> Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace 1995*, second edition with the new supplement and related UN documents (New York: United Nations, 1995), p. 61.
- <sup>9</sup> *Report of the Secretary-General: Human Rights Questions including Alternative Approaches for improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms: Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections* (A/49/675, November 1994), paragraph 5.
- <sup>10</sup> *Report of the Secretary-General: Human Rights Questions including Alternative Approaches for improving the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms: Enhancing the Effectiveness of the Principle of Periodic and Genuine Elections*, (A/50/736, 8 November 1995), paragraph 3.
- <sup>11</sup> See Peter Wallensteen and Margareta Sollenberg, “Armed Conflict, 1989-2000,” *Journal of Peace Research*, vol. 38, no. 5, 2001, p. 624.
- <sup>12</sup> Ghali, *An Agenda for Democratization*, pp. 6-7.
- <sup>13</sup> *Ibid.*, p. 25.
- <sup>14</sup> David Bloomfield and Ben Reilly, “The Changing Nature of Conflict and Conflict Management” in *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiations* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1998), pp. 16-17.
- <sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 16-20.
- <sup>16</sup> See Jorgen Elklit and Palle Svensson, “What Makes Elections Free and Fair,” *Journal of Democracy*, vol. 8, no. 3, 1997.
- <sup>17</sup> Halvor Hartz, “CIVPOL: The UN Instrument for Police Reform” in Tor Tanke Holm and Espen Barth Eide (eds.), *Peacebuilding and Police Reform* (London: Frank Cass, 2000), pp. 28-29.
- <sup>18</sup> Abdul Ghani and Bin Yunus, “Opening Address” in The United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), The Institute of Policy Studies (IPS) of Singapore and The National Institute for Research Advancement (NIRA) of Japan, *The Role and Functions of Civilian Police in United Nations Peace-Keeping Operations: Debriefing and Lessons: Report and Recommendations of the International Conference, Singapore, December 1995* (The Hague: Kluwer Law International, 1996), p. 36.
- <sup>19</sup> *Ibid.*, p. 80.
- <sup>20</sup> See Chuck Call and Michael Barnett, “Looking for a Few Good Cops: Peacekeeping, Peacebuilding and CIVPOL” in Holm and Eide (eds.), *Peacebuilding and Police Reform*, pp. 45-46.
- <sup>21</sup> See William Lewis, Edward Marks and Robert Perito, *Enhancing International Civilian Police in Peace Operations* (Washington: United States Institute of Peace, 2002).

- <sup>22</sup> Philippe Guimbert, “Brief Overview of French Perspective on Developing a Doctrine for Civilian Police in UN Peace-Keeping Operations” in UNITAR, IPS and NIRA, *The Role and Functions of Civilian Police*, p. 173.
- <sup>23</sup> See Dennis McNamara, “The Role of the Civilian Police Component in Human Rights and Related Issues” in UNITAR, IPS and NIRA, *The Role and Functions of Civilian Police*, p. 132.
- <sup>24</sup> *Ibid.*, p. 133.
- <sup>25</sup> See Call and Barnett, *op. cit.*, p. 52.
- <sup>26</sup> See United Nations Department of Peacekeeping, *United Nations Civilian Police Handbook* (New York: United Nations, 1995); United Nations Department of Peacekeeping, *United Nations Civilian Police Course Curriculum* (New York: United Nations, 1995).
- <sup>27</sup> Maurizio Ludovici, “Training Local Police Forces to Take Over From the UN Police After Their Departure” in UNITAR, IPS and NIRA, *The Role and Functions of Civilian Police*, pp. 160-161.
- <sup>28</sup> United Nations Security Council Resolution 827, 25 May 1993 (S/RES/827).
- <sup>29</sup> United Nations Security Council Resolution 955, 8 November 1994 (S/RES/955).
- <sup>30</sup> “Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor,” 17 April 2002 (S/2002/432), sections 34-35.
- <sup>31</sup> United Nations Security Council Resolution 1410, 17 May 2002 (S/RES/1410).
- <sup>32</sup> “Report of the Secretary-General” (S/2002/432), sections 76-78.
- <sup>33</sup> Republic of Rwanda, “Gacaca Tribunals vested with Jurisdiction over Genocide Crimes against Humanity and Other Violations of Human Rights which took place in Rwanda from 1st October 1990 to 31st December 1994,” July 1999.
- <sup>34</sup> Hideaki Shinoda, “Peace-building by the Rule of Law: An Examination of Intervention in the Form of International Tribunals”, *International Journal of Peace Studies*, Vol. 7, No. 1, Spring/Summer 2002, 篠田英朗「平和構築と国際刑事法廷-人道的介入としての国際司法介入-」, 広島大学総合科学部紀要II『社会文化研究』第27巻(2001年)。
- <sup>35</sup> See Richard J. Goldstone, “Justice as a Tool for Peace-making: Truth Commissions and International Criminal Tribunals,” *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 28, No. 3, 1996.
- <sup>36</sup> David J. Scheffer, “International Judicial Intervention.” *Foreign Policy*, vol. 102, Spring, 1996, and David J. Scheffer, “The U.S. Perspective on the ICC.” In Sarah B. Sewall and Carl Kaysen (eds.), *The United States and the International Criminal Court: National Security and International Law* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2000).
- <sup>37</sup> See Oliver Schuett, “The International War Crimes Tribunals for Former Yugoslavia and the Dayton Peace Agreement: Peace Versus Justice?” *International Peacekeeping* (London), Vol. 4, No. 2, 1997.
- <sup>38</sup> ICTYの1994年年次報告書によれば、ICTYは「行為を個人に帰し、それによって犠牲者に正義をもたらすことによって、集団的憎悪と復讐の可能性を減らすように働き、和解促進の道具となる」。The Annual Report of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia Since 1991.